

ЧАСТНОПРАВОВОЕ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

© 2012 г. Николай Николаевич Литягин¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются теоретические и практические проблемы правового регулирования инвестиций посредством их гражданско-правовой и финансово-правовой регламентации. Системно и последовательно раскрыты понятие и значение инвестиций, дана принципиально новая трактовка их социальной значимости, их идентификации как объекта правового регулирования, соотношения государственного регулирования и саморегулирования в инвестиционной сфере, трансформации этих процессов, в том числе изменений в самом государственном регулировании, увеличение правовой регуляции инвестиций, эволюции источников права, следствием которой является интеграция саморегулирования и государственного регулирования инвестиционных процессов и отношений. Сформулированы положения об инвестиционном праве как отраслевом правовом институте объективно формирующегося отечественного экономического права, процесс формирования которого выходит за отраслевые пределы гражданского права.

Annotation: in the article the theoretical and practical problems of the lawful regulation of investments by means of their civil-lawful and financial-lawful regulation are examined. It is systemically and consecutively opened: concept and the value of investments, is given fundamentally new treatment of their social significance, their identification as the object of lawful regulation, relationship of government control and self-regulation in the investment sphere, the transformation of these processes, including changes in a very government control, an increase in it in the specific weight of the lawful regulation of investments, evolution of sources of law, consequence of which is the integration of self-regulation and government control of investment processes and relations. Are formulated positions about the investment right as the sub branches of the objectively forming domestic economic right, the process of formation of which exceeds the branch limits of civil liberty.

Ключевые слова: инвестиции, государственное регулирование, саморегулирование, инвестиционное право.

Key words: investments, government control, self-regulation, the investment law.

Высокие и устойчивые темпы развития экономики и социальной сферы находятся в непосредственной взаимосвязи с процессами инвестирования. Появившись в своих простейших проявлениях в глубокой древности, инвестиции как экономическое явление имеют длительный путь развития — изменялись их содержание и форма, по их внешним проявлениям они существенно отличались от нынешних, но были тождественны им по экономической сущности. Как и в настоящее время, инвестиции являлись фактором экономического роста.

Социально-экономической значимостью инвестиций предопределена необходимость их научного исследования как экономической и правовой категорий, анализа разнообразных их проявлений в правовой сфере. Радикальные социально-экономические и политические преобразования в России, коренным образом изменившие экономи-

ческие основы российского общества, привели к существенным изменениям и в инвестиционной сфере, в общественных отношениях, связанных с осуществлением инвестиций, обусловили необходимость качественного изменения правового регулирования инвестиционных отношений, потребовали иной, соответствующей экономическим реалиям, правовой регламентации. Многообразие форм собственности и форм инвестирования изменили характер и содержание инвестиционной деятельности, правовое положение инвесторов. Действующее инвестиционное законодательство не в полной мере учитывает эти изменения, правовое регулирование инвестиционных отношений не совершенно, не обеспечено необходимыми механизмами регулирования. Новые социально-экономические явления в инвестиционной сфере существуют в прежних правовых формах, правовое регулирование ставших качественно иными инвестиционных отношений в значительной мере осуществляется с использованием прежних правовых институтов, изначально не приспособленных для решения такого рода задач.

¹ Профессор Академии бюджета и казначейства Министерства финансов РФ, кандидат экономических наук, доцент (E-mail: lit-nn@rambler.ru).

Правовое регулирование инвестиций и инвестиционной деятельности широко исследуется в научной литературе. В изданных монографиях, научно-практических работах, статьях, в различных аспектах исследуются: понятийный аппарат и правовая сущность инвестиционных отношений; механизм государственно-правового регулирования отечественных и иностранных инвестиций; анализируются проблемы защиты прав инвесторов. Достаточно широко и детально исследовалось соотношение национально-правового и международно-правового регулирования инвестиций. Данная проблема нашла отражение и в зарубежной литературе. Значительное внимание ей уделено в трудах В. Батлера, Т. Вальде, Р. Давида, Д. Метцгера, Дж. Нортон, Б. Уортли, М. Сорнараджа, А. Фотураса и др. В юридической литературе также анализируется практический опыт в данной области правового регулирования, значительную долю научных исследований составляют проблемы прикладного значения. В проведенных исследованиях анализировалась юридическая природа и состав правовых норм, рассматривались с научно-методологических позиций роль и место инвестиционного права в нормативно-правовой системе России, в отечественном правоправедении. Аргументировались положения о признании его правовым институтом гражданского права, межотраслевым правовым институтом и самостоятельной отраслью права². И хотя единого мнения не существует, очевидным является тот факт, что в отечественном правоправедении формируется комплексная, относительно обособленная система позитивного права и правовой науки, исследующей процессы становления и развития инвестиционного законодательства. Однако инвестиционное право как особая часть правоправедения находится в стадии становления, и особенности инвестиционных правоотношений, их динамики в юридической литературе в полной мере не исследованы: нет четкого понятия инвестиций и инвестиционной деятельности, других основополагающих категорий, непосредственно связанных с правовой регламентацией инвестиционных отношений. В недостаточной мере выявлены факторы, влияющие на инвестирование, действия физических и юридических лиц; нет

комплексного исследования инвестиционного процесса, не выработан научно обоснованный подход к пониманию его правового и экономического содержания. Отсутствуют исследования, посвященные сопоставительному анализу инвестирования с внешне сходными с ним финансово-экономическими явлениями: финансированием, кредитованием. Порой они отождествляются, что затрудняет практическое решение инвестиционных проблем как в области правотворчества, так и в сфере правоприменительной деятельности. Степень научной разработки вопросов правового регулирования инвестиционных отношений свидетельствует о том, что в этой области правоправедения заложены теоретические основы, но пока не сложилась целостная система инвестиционного права как научной дисциплины. Процесс её становления и развития является важной научно-методологической задачей, решение которой основывается на межотраслевом подходе к правовому регулированию инвестиций, формированию инвестиционного права на основе установления и развития его взаимосвязи со смежными отраслями правоправедения (в частности, взаимосвязи инвестиционного права с гражданским и финансовым правом), выявления особенностей инвестиционных правовых отношений, отграничения их от других гражданских правоотношений, анализа их соотношения с финансовыми, публичными инвестиционными правоотношениями, изучения их современных проблем и тенденций развития в условиях осуществляемых в России социально-экономических преобразований, радикальной реформы экономической системы и формирования соответствующего ей правопорядка.

Понятие “инвестиции” изучается во многих аспектах, в различные периоды исторического развития оно изменялось. Дж. Кейнс определял инвестиции как “текущий прирост ценности капитального имущества в результате производственной деятельности данного периода”, “как часть капитала (дохода), которая не использована на данный момент для потребления”³.

В российском законодательстве и правовой доктрине имеется множество определений инвестиций. В ст. 1 Закона РСФСР “Об инвестиционной деятельности в РСФСР” от 26 июня 1991 г. (с изм. от 19 июля 2011 г.) под инвестициями признавались денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, лицензии, кредиты, любое имущество и имущественные

² См.: Богатырёв А.Г. Государственно-правовой механизм регулирования инвестиционных отношений (Вопросы теории). Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1996. С. 8. Кириин А. В. Правовые основы отношений государства и инвесторов. М., 1998. С. 262; Мороз С.П. Принципы инвестиционного права // Журнал рос. права. 2003. № 3. С. 56; Гуцин В.В., Овчинников А.А. Инвестиционное право. Учеб. М., 2006. С. 87 и др.

³ См.: Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. М., 1978. С. 117.

права, используемые в предпринимательской и иных видах деятельности в целях получения прибыли (дохода) или достижения социального эффекта. Аналогичные определения инвестиций даны и в других законодательных актах.

В юридической литературе понятие и содержание инвестиций также трактуется неопределённо – инвестициями признаются все объекты гражданского права, не изъятые из оборота и не ограниченные в обороте. Существенным недостатком имеющихся определений инвестиций является включение в их состав вложений, которые этими качествами не обладают.

Вопрос: что может быть инвестициями – представляется весьма актуальным, имеет большую теоретическую и практическую значимость. Данное понятие нуждается в конкретизации. Из легального его определения следует исключить кредиты, банковские вклады, обращающиеся на фондовом рынке краткосрочные вложения в ценные бумаги, носящие спекулятивный характер. Инвестиции существенно отличаются от выше-названных финансовых инструментов. Результат инвестирования, в отличие от банковского вклада, не гарантирован и не всегда достижим. Он может быть не только положительным, но и негативным. Инвестиционная деятельность осуществляется с риском, финансовым результатом инвестирования могут быть как прибыль, так и убытки. Более того, возможна утрата инвестированных средств.

Теоретическое и практическое значение имеют и другие аспекты идентификации инвестиций, в частности связанные с отграничением инвестирования от внешне сходных с ним видов деятельности, установления соотношения понятий “инвестирование” и “финансирование”, которые порой отождествляются, однако имеют существенные различия. Особенность финансирования состоит в том, что оно, в отличие от инвестирования, носит безвозвратный и безвозмездный характер. В экономической и юридической литературе под финансированием понимается обеспечение денежными средствами не только капитальных, но и текущих затрат. Они различаются по целям, срокам и объёмам осуществляемых вложений. Целью финансирования чаще всего является покрытие текущих расходов, тогда как при инвестировании имеют место долгосрочные вложения. Одной из целей инвестирования является получение прибыли, а при финансировании она изначально может не предполагаться.

Разграничение инвестирования и финансирования может быть осуществлено и по содержанию осуществляемых вложений. Финансирова-

ние осуществляется в денежной форме, тогда как объектом инвестирования является различное имущество, а также могут быть объекты интеллектуальной собственности.

Имеются и являются более очевидными различия между инвестированием и кредитованием, осуществляемым на условиях срочности, возвратности и возмездности. Отождествление этих понятий нельзя признать обоснованным. В частности, трудно согласиться с Н.Н. Вознесенской, полагающей, что умолчание по поводу займов и кредитов в определении иностранных инвестиций, в Федеральном законе “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации” от 9 июля 1999 г. является серьёзным пробелом в законодательстве⁴. Займы и кредиты инвестициями не являются, это возможные источники инвестиций. Исключение могут составлять появляющиеся новые виды кредитов – образовательные кредиты, обладающие особенностями, правовая природа которых в достаточной мере ещё не исследована.

Недостаточно изучен вопрос о социальной значимости инвестиций. В экономической и юридической литературе детально исследованы инвестиции как фактор экономического развития, а социальная их роль трактуется лишь в аспекте создания рабочих мест, роста доходов, что безусловно является важным, так как стабилизирует не только социально-экономическую, но в конечном счёте и политическую обстановку в стране. Однако рассматриваемая в таком аспекте социальная значимость инвестиций не учитывает других позитивных качеств – стабилизирующего потенциала самих субъектов инвестиционных отношений (прежде всего инвесторов), их обратного воздействия на социальную среду. Экономическая природа инвестиций предопределяет заинтересованность инвесторов в поступательном развитии общества без создающей угрозу утраты вложенных средств из-за социальных потрясений. Особенно наглядно это свойство инвестиций проявляется при инвестировании физическими и юридическими лицами собственного имущества (частные инвесторы), деятельность которых направлена на обеспечение сохранности инвестиций. Данное качество инвестиций недооценивается. Разумеется, стабилизирующий общественное развитие потенциал объективно обусловлен, проявляется независимо от его выявления и обоснования в доктрине, однако теоретическое осмысление этой зависимости, акцентирование внимания

⁴ См.: Вознесенская Н.Н. Иностранные инвестиции: Россия и мировой опыт (Сравнительно-правовой комментарий). М., 2001. С. 59.

на этом объективно обусловленном обратном воздействии процессов инвестирования на социальную среду представляется необходимым. Эти процессы создают предпосылки для социальной интеграции общества и должны стимулироваться экономическими и правовыми средствами.

Научное и большое практическое значение имеет вопрос о саморегулировании и государственном регулировании инвестиционных отношений. Будучи явлением экономическим, инвестирование осуществляется в режиме саморегулирования. Экономическая природа инвестиций обуславливает их саморегуляцию. Однако она не является абсолютной, так как на это влияют не только экономические факторы, но во многом и государственное регулирование инвестиционных отношений. Оно также объективно обусловлено, осуществляется различными методами и в различных формах, и недопустимы как умаление, так и абсолютизация его значения. Государственное регулирование экономических отношений вообще и инвестиционных, в частности, не может быть всеобъемлющим, а должно распространяться на наиболее значимые отношения, представляющие публичный интерес, имеющие стратегическое значение для развития экономики и социальной сферы.

Понятие “государственное регулирование инвестиций” является широким по своему содержанию, представляет комплекс разнообразных экономических, организационных, социально-политических и иных средств воздействия на инвестиционные отношения. Составной его частью, преобладающим его направлением является правовое регулирование, так как именно правовыми средствами устанавливаются общеобязательные требования в этой сфере. Являясь основным и оптимальным видом государственного регулирования инвестиций, правовое регулирование взаимосвязано с другими видами государственного воздействия на инвестиционные отношения – частноправовое и публично-правовое. Преобладающим при этом является частноправовое регулирование, хотя большое значение имеет и публично-правовая регуляция. Основными инвестиционными вложениями являются финансовые средства, что обуславливает необходимость их правовой регламентации не только гражданским, но и финансовым правом. Например, финансовым правом регламентируются многие сферы инвестиционной деятельности, связанные с оборотом государственного имущества и финансовых средств. Они оказывают в этих случаях наибольшее влияние на инвестиционный процесс, по

общему правилу гражданское законодательство к этим отношениям, не применяется, но только в тех случаях, если это предусмотрено законом. В условиях становления и развития рыночных отношений в нашей стране вопрос о разграничении частного и публичного права приобрёл особую актуальность. Однако решение этой научной проблемы и важной практической задачи является сложным, она проявляется в наличии в частном праве публично-правовых, а в публичном – частноправовых элементов. Более того, возможность жёсткого разграничения публичного и частного права исключается наличием так называемых норм “гибридов”, соединяющих в себе как частноправовые, так и публично-правовые элементы. Однако в этой связи следует отметить, что точка зрения о возможности “гибридных” норм не является общепризнанной⁵. Высказывается мнение о том, что включение частноправовых и публично-правовых элементов в одну и ту же правовую норму невозможно. Вместе с тем имеющая место очевидная взаимосвязь частноправовых и публично-правовых нормативных положений свидетельствует о делении права на частное и публичное, что в известной мере является относительным. Но такая дифференциация имеется. Она объективно обусловлена спецификой используемых в различных отраслях права методов правового регулирования, и в инвестиционной сфере гражданско-правовые нормы реализуются с учётом ограничений, налагаемых нормами публичного права. С переходом к рыночной экономике сфера частноправового регулирования существенно расширилась, так как именно оно адекватно природе рыночных отношений. Однако и в этих условиях сохраняется необходимость публично-правового регулирования в экономической сфере. Стремление к удовлетворению частноправового интереса может нанести ущерб интересам других лиц и обществу в целом, поэтому должен быть обеспечен баланс частных и публичных интересов⁶. В связи с этим актуальной задачей является исследование взаимозависимости публичного и частного права, и в частности соотношения гражданско-правового и финансово-правового регулирования инвестиционных отношений при регулировании общественных отношений в сменных сферах, связанных с вовлечением в экономический оборот государ-

⁵ См.: *Сунгуров К.К.* Правовые вопросы соглашений между государством и частными иностранными инвесторами (На примере договоров об изысканиях нефтяных месторождений). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 6.

⁶ См.: *Комиссарова Е.Г.* Основные начала гражданского права как частного права // Вестник МГУ. 2005. № 4. С. 77.

ственных и муниципальных материальных и финансовых средств, совершенствованием правового статуса государственных и муниципальных коммерческих и некоммерческих организаций, конкретизацией их деятельности, установлением оптимального соотношения частнопроводного и публично-правового регулирования инвестиций. Глобализация экономики, возросшее антропогенное воздействие на природную среду усиливают необходимость публично-правового регулирования инвестиционной деятельности, повышают его значимость. Как отмечается в юридической литературе, необходимость усиления публично-правовых начал в регулировании экономических отношений осознаётся всё в большей мере⁷. Это имеет место и при государственном регулировании инвестиционной деятельности, но методы и содержание правовой регламентации инвестиций должны быть адекватны объекту правового регулирования, природе инвестиционных отношений. В инвестиционном законодательстве необходимо чётко определить меры запретительного характера и не допускать их расширительного толкования. Должно быть минимизировано также подзаконное правотворчество в этой сфере. Первостепенное значение при этом имеет сужение возможностей неформального воздействия должностных лиц, действующих от имени государства, на субъектов инвестиционных отношений. В случаях, когда такое воздействие имеет место, оно должно осуществляться в процессуальных формах. С развитием рыночных отношений и повышением степени их зрелости создаются необходимые предпосылки, изменяется соотношение государственного регулирования и саморегулирования в инвестиционной сфере, динамично развиваются формы и методы государственного регулирования инвестиций, которые по своей природе ближе к саморегулированию. Интеграция государственного регулирования и саморегулирования происходит по мере развития позитивных процессов в самом государственном регулировании инвестиционных отношений, увеличении его нормативно-правового регулирования. Качественные изменения имеют место и в правовом регулировании инвестиций, в источниках инвестиционного права – повышается роль и значение правил, порождаемых самой инвестиционной практикой, т.е. обычаев делового оборота.

Важным условием и необходимой предпосылкой совершенствования правового регулирования инвестиций являются развитие системы российского права, его отраслевого строения,

решение теоретических задач, связанных с содержанием и структурой гражданского права, его соотношения с другими отраслями права, в частности с финансовым правом. Представляется, что гражданско-правовое регулирование является чрезмерно широким по своему содержанию. Оно распространяется на многие смежные правоотношения, нормами гражданского права регулируются отношения между юридическими лицами, а также общественные отношения, субъектами которых являются публично-правовые образования. Участие граждан (физических лиц) во многих регулируемых гражданским правом отношениях в принципе невозможно. Исторически сложившееся традиционное название данной отрасли права весьма условно. Многие регулируемые гражданским правом отношения не имеют общих родовых свойств, которые позволяли бы их объединить в предмете одной отрасли права. Рассматривая данные вопросы во взаимосвязи с правовым регулированием инвестиций, следует отметить, что в юридической литературе имеются точки зрения о необходимости обособления регулирующих инвестиционные отношения правовых норм и формирования на их основе инвестиционного права. Однако эта система правовых норм не является самостоятельной отраслью права. Она не может быть признана и структурной частью гражданского права, его подотраслью либо правовым институтом, так как наряду с горизонтальными регламентирует и вертикальные правовые отношения (отношения власти и подчинения), в частности при регулировании бюджетных и других публичных инвестиций. Инвестиционное право является результатом сложного синтеза частнопроводных и публично-правовых норм, отраслевым правовым институтом, процесс формирования которого выходит за отраслевые пределы гражданского права. Развитие рыночных отношений, эволюция отечественного права обусловили необходимость глубокой трансформации гражданского права, выделения из него и обособления в качестве самостоятельного системного образования – российского экономического права, предметом правового регулирования которого является многогранная экономическая деятельность физических и юридических лиц, имеющих правовой статус предпринимателя и не обладающих им, занимающихся приносящей доходы деятельностью не на постоянной основе (наряду с основной своей деятельностью) в целях материального её обеспечения. Основной подотраслью данной отрасли права является предпринимательское право. Однако оно не охватывает своим правовым регулированием всего многообразия экономиче-

⁷ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 2005. С. 25.

ских отношений, в частности возникающих при осуществлении инвестиций, не имеющих целью извлечения прибыли, при корпоративном инвестировании, осуществляемом экономическими субъектами в свою собственную производственную и социальную инфраструктуру и т.д. Регулирующие эти и другие инвестиционные отношения правовые нормы, рассматриваемые во всей их совокупности, образуют самостоятельный отраслевой правовой институт в составе экономического права.

Эффективная инвестиционная деятельность возможна при надлежащей организации взаимодействия между её субъектами. В связи с этим важными теоретическими и практическими задачами являются исследование конкретных механизмов правового регулирования инвестиций и инвестиционной деятельности, закрепление в законодательстве форм инвестирования, процедур принятия инвестиционных решений, раскрытие понятия “осуществление инвестиций”, включающего фактические и юридические действия инвесторов и иных субъектов инвестиционной деятельности для достижения целей инвестирования, разработку теоретических основ инвестиционного процесса как ряда относительно обособленных, но единых по содержанию и задачам последовательных фактических и правоприменительных действий, находящихся в системной взаимосвязи и реализующих ту или иную функциональную роль. Особое значение при этом имеют совершенствование договорных отношений как части инвестиционного процесса, установление оптимального соотношения диспозитивного и императивного регулирования договорных отношений, оно зависит от субъектного состава инвестиционных договоров. Степень императивного регулирования должна быть более значительной в инвестиционных договорных отношениях, участниками которых являются физические лица, не занимающиеся предпринимательской деятельностью и имеющие правовой статус потребителя. В этой связи представляется важным закрепление в законодательстве правовой конструкции специального инвестиционного договора, для этого имеются объективные предпосылки, заключающиеся в особенностях инвестиций как объекта правового регулирования, специфическом субъектном составе и содержании договорных отношений. В связи с увеличением в экономическом обороте объектов интеллектуальных прав, необходимо совершенствование законодательства, регулирующего отношения в этой области и договорной практики.

На процессы инвестирования оказывают влияние множество факторов, обусловленных спецификой сфер инвестирования и субъектным составом инвестиционных отношений. Это наглядно проявляется в сфере материального производства. Проблемы реальной экономики разнообразны и в значительной мере являются инвестиционными проблемами как следствие деформированных отношений реального и финансового секторов экономики, порожденных несовершенством финансовых механизмов, не обеспечивающих поступление достаточных инвестиций в сферу материального производства и их рациональное размещение.

Специфика инвестирования в реальной экономике заключается в долгосрочном характере вложений и многообразии экономических связей, возникающих при реализации инвестиционных проектов, что обуславливает необходимость установления длящихся, долгосрочных договорных отношений между экономическими субъектами, создающих предпосылки для реализации крупных инвестиционных проектов. Предметом таких договорных отношений, имеющих целью долгосрочное взаимодействие, может являться создание новых перспективных технологий, новых видов машин и механизмов, разработку и изготовление которых предстоит осуществить в будущем. Для их производства необходимы крупные капитальные вложения.

Долгосрочные договорные отношения необходимы и для преодоления негативных последствий циклического развития экономики.

Качественно иным должно быть правовое регулирование финансовых инвестиций. В настоящее время финансовый механизм концентрации и распределения инвестиционных ресурсов действует неэффективно, даёт системные сбои. В значительной мере это объясняется пороками приватизации. В финансовой сфере она осуществлена преждевременно, без создания необходимых для этого предпосылок и без учёта публично-правового характера финансовой деятельности. Финансовая деятельность многогранна, некоторые её виды являются частью публичных функций государства, и коммерциализация их в принципе невозможна. Коммерциализация тех видов финансовой деятельности, где она объективно допустима, не связана с осуществлением государственных функций, поэтому ее следовало бы произвести на более поздних этапах рыночных преобразований. Это относится, в частности, к кредитно-денежной деятельности. Приватизация в этих сферах на начальном этапе радикальных

экономических реформ привела к негативным последствиям, способствовала формированию “теневой экономики”.

Множество проблем генерирует фондовый рынок. Он изымает финансовые ресурсы из реальной экономики в виртуальную, дестабилизирует финансовую систему, создаёт угрозу экономической безопасности России и требует в связи с этим специального правового регулирования, ограничения возможности единовременного масштабного вывода средств с фондового рынка, величина которых способна оказать существенное влияние на его состояние и динамику. Пределы таких ограничений должны определяться законом, регулирующим биржевую торговлю, на основе экспертных оценок. Будучи заранее объявленной (закреплённой в законе) и распространяя своё действие на ограниченный круг участников торгов, эта мера вполне приемлема. Нейтрализация спекулятивного сектора в финансовой сфере возможна и другими способами, прежде всего путём налогового регулирования.

Значительная специфика имеется в правовой регламентации социальных инвестиций. Уровень развития социальной сферы – одна из важнейших характеристик современного демократического государства, необходимое условие поступательного развития общества, предотвращения его деградации.

Социальные инвестиции многообразны, различаются по сферам инвестирования, видам инвесторов, источникам инвестиционных ресурсов. Рассматривая их на основе этих критериев, следует отметить особенности инвестирования в здравоохранение. Предпринимательская деятельность в медицине, по крайней мере на нынешнем этапе развития российского общества с его ещё не сформировавшимися нравственными устоями (рыночной моралью), должна быть ограничена. Интересы предпринимателей и здравоохранения в принципе не совместимы. Целью предпринимательской деятельности является извлечение прибыли. Лица, осуществляющие ее, нуждаются в расширении своей сферы деятельности и объективно не заинтересованы в профилактике заболеваний, являющейся основой здравоохранения. Вследствие этого преобладающими в данной сфере должны быть и являются публичные инвестиции, а основными инвесторами – государство (Российская Федерация), субъекты Федерации и муниципальные образования, правовое регулирование инвестиционной деятельности которых нуждается в совершенствовании. Необходимы, в частности, углубление процессуальных начал в

данной области правового регулирования, разработка и закрепление в законе эффективных регламентных процедур принятия инвестиционных решений, усиление влияния налогоплательщиков на осуществление публичных инвестиций посредством создания ими своих объединений и наделения этих общественных формирований, а также других институтов гражданского общества соответствующими правами в области реализации публичных инвестиций.

Внедрение и развитие процессуальных начал осуществления публичных инвестиций необходимы и в связи с продекларированным частногосударственным партнёрством в экономической сфере. Обращает на себя внимание содержательная неопределённость данного понятия, создающая предпосылки для коррупции, для неправомерного использования публичных финансовых ресурсов. Использование такого экономического инструмента возможно при конкретизации и закреплении в законе его понятия и содержания, установлении организационных процедур принятия такого рода решений.

Специфическим видом публичных инвестиций являются муниципальные инвестиции. Их сущность, содержание и роль, как и государственных инвестиций, predeterminedены публично-правовой природой местного самоуправления, особенностями её проявления в финансово-экономической сфере. Органы местного самоуправления находятся в непосредственном взаимодействии с населением, выражают всё многообразие социальных интересов жителей соответствующих территорий, осуществляют функции, связанные с удовлетворением первичных, исходных потребностей граждан. В этом русле осуществляется и их инвестиционная деятельность. Её характер и содержание также обусловлены публично-правовой природой муниципальных образований. Она тоже имеет целью решение названных выше задач, т.е. предметами ведения местного самоуправления. В связи с этим необходимы максимально возможная конкретизация предметов ведения Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и основанное на них распределение расходов и доходов между бюджетами различных территориальных уровней. Система и механизмы межбюджетных отношений, правовое регулирование в этой сфере должны инициировать также деятельность органов местного самоуправления в части поиска ими иных источников доходов, стимулировать их экономическую деятельность посредством использования рыночных механизмов. Важное значение имеет в этой связи

вопрос о видах деятельности, которыми могут заниматься муниципальные образования, и, соответственно, видах имущества, находящегося в муниципальной собственности, в целях исключения возможности осуществления муниципалитетами деятельности в не свойственных для них сферах.

Качественным своеобразием отличается инвестирование в особых экономических зонах (ОЭЗ), специфика которых заключается в территориальном подходе к организации экономической деятельности. Их территориальная обособленность проявляется и в инвестиционной сфере, в субъектном составе инвесторов, видах инвестиций.

Создание особых экономических зон способствует ускоренному социально-экономическому развитию “застойных” территорий, решению отдельных общегосударственных задач. Указывая на эти особенности особых экономических зон, следует вместе с тем отметить и негативные аспекты данных специфических территориальных образований. При их создании существенно изменяются условия хозяйствования, вводится особый экономический и правовой режим вплоть до таможенных ограничений, ограничивается действие конституционного принципа единого экономического и правового пространства на территории России. Стимулируя социально-экономическое развитие на их территории, особые экономические зоны создают определённые проблемы для общего экономического развития государства. Создание ОЭЗ возможно как временная мера. Они должны создаваться для достижения чётко определённых целей и на определённый срок.

Одной из актуальнейших задач является совершенствование правового регулирования иностранных инвестиций. Иностранные инвестиции создают благоприятные предпосылки для развития отечественного бизнеса, его продвижения на внешний рынок. Однако наряду с позитивными иностранные инвестиции имеют и негативные стороны, заключающиеся в потенциальной возможности, а нередко и фактически имеющей место практике оказания экономического, а вслед за ним и политического давления на принимающие их государства. Объективно существующая потенциальная возможность таких негативных явлений предполагает необходимость надлежащего правового регулирования иностранных инвестиций и в этом аспекте – установления приемлемых условий допуска иностранного капитала на российский рынок. В ключевых отраслях экономики деятельность иностранных инвесторов должна

лицензироваться, осуществление некоторых видов деятельности может быть государственной монополией. Существенным аспектом правового регулирования в данной сфере является максимально возможная унификация инвестиционной деятельности – установление единого правового режима для внутренних и иностранных инвестиций.

Инвестиционная деятельность в современной России основывается на многообразии форм собственности, осуществляется на микро-, макро- и мега-уровнях при активном участии государства как регулятора инвестиционных отношений и в качестве инвестора. Большое значение приобретают в связи с этим правовое обеспечение инвестиционной политики Российского государства, совершенствование правового регулирования реализуемых национальных программ. Значимость этих мер заключается в том, что норма права содержит определённые ориентиры, программирует деятельность, направляет на достижение предусмотренных ею целей. Преломляясь в праве, воплощаясь в нормативных документах, цели и задачи этой политики будут более достижимыми, более реализуемыми, гарантированным станет их исполнение. Правовой нормативный акт является наиболее эффективным инструментом организации общественной жизни, необходима правовая регламентация всех значимых и устойчивых отношений, возникающих при разработке, принятии и реализации государственной инвестиционной политики. Нынешняя социально-экономическая практика, основанная на программно-целевых методах решения экономических и социальных задач, разработке и осуществлении национальных проектов, делает такой подход особенно актуальным, повышает значимость правового обеспечения государственной инвестиционной политики, её правового сопровождения и создаёт для этого необходимые предпосылки.

Правовые нормы, регулирующие инвестиционные отношения, несовершенны и рассредоточены в многочисленных нормативных актах. Устаревшие правовые нормы своевременно не пересматриваются, не признаются утратившими силу⁸. Множественность правовых норм, их повторяемость в разных источниках превратили инвестиционное законодательство в собрание нормативных положений, не имеющих внутреннего единства, что создаёт трудности в правовом

⁸ Примечателен в этом отношении Бюджетный кодекс РФ, в ч. IV которого 14 статей содержат ссылки на Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утративший силу с 1 июля 2002 г.

регулировании инвестиционных отношений, затрудняет возможность обзора нормативных источников. Устранение этих недостатков возможно посредством ревизии и систематизации нормативно-правовых актов, регулирующих инвестиционные отношения, и осуществления более глубоких преобразований, связанных со структурной перестройкой законодательства и развитием отраслевого строения права. Правовое регулирование инвестиций должно быть системным и комплексным, максимально учитывать специфику регулируемых отношений. Наиболее

приемлемым видом нормативно-правового акта является создание кодифицированного акта: “Основы инвестиционного законодательства Российской Федерации”. Их принятие соответствует значимости объекта правового регулирования и могло бы стать логическим и юридическим выражением объективной тенденции функционирования соответствующих совокупностей юридических норм, регулирующих инвестиционные отношения, как особых системных образований позитивного права, их институирования как нормативной системы.